АРБИТРАЖНЫЙ СУД СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ОКРУГА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 14 июня 2019 г. по делу N А52-3340/2018

Арбитражный суд Северо-Западного округа в составе председательствующего Соколовой С.В., судей Александровой Е.Н., Васильевой Е.С., при участии от государственного учреждения - Псковского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации Непиющей А.Г. (доверенность от 19.12.2018 N 37), рассмотрев 11.06.2019 в открытом судебном заседании кассационную жалобу государственного учреждения - Псковского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации на решение Арбитражного суда Псковской области от 26.11.2018 (судья Буянова Л.П.) и постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2019 (судьи Докшина А.Ю., Мурахина Н.В., Осокина Н.Н.) по делу N А52-3340/2018,

установил:

Государственное учреждение - Псковское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации, место нахождения: 180017, г. Псков, Кузнецкая ул., д. 7, ОГРН 1026000963526, ИНН 6027001299 (далее - Фонд), обратилось в Арбитражный суд Псковской области с заявлением о признании недействительными пунктов 1, 3, 4 акта Управления Федеральной антимонопольной службы по Псковской области, место нахождения: 180017, г. Псков, Кузнецкая ул., д. 13, ОГРН 1036000308508, ИНН 6027026536 (далее - Управление), от 31.05.2018 N 5/44.

Решением суда первой инстанции от 26.11.2018, оставленным без изменения постановлением апелляционного суда от 04.03.2019, в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационной жалобе Фонд, ссылаясь на неправильное применение судами норм материального и процессуального права, неполное выяснение ими обстоятельств дела, просит отменить вынесенные по делу судебные акты, принять новый - об удовлетворении заявления.

По мнению подателя кассационной жалобы, Управление не доказало, что действия Фонда по заключению с обществами с ограниченной ответственностью (далее - ООО) "Наэль" и "Аналитические системы маркетинга" (далее - ООО "АСМ") договоров на сумму до 100 000 руб. носили антиконкурентный характер; стоимость путевки исходя из одного дня санаторно-курортного лечения обоснованно установлена Фондом с применением тарифного метода; Управление, оценив действия заказчика по избранию метода определения начальной (максимальной) цены контракта на предмет их соответствия законодательству, вышло за пределы своих полномочий; неиспользование в контракте терминологии Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон N 44-ФЗ) не привело к нарушению его положений и прав субъектов предпринимательства в части сроков оплаты поставленных товаров (выполненных работ).

В судебном заседании представитель Фонда поддержал доводы, изложенные в кассационной жалобе.

Управление, надлежащим образом извещенное о времени и месте судебного заседания, своих представителей для участия в нем не направило, поэтому кассационная жалоба рассмотрена в их отсутствие.

Законность обжалуемых судебных актов проверена в кассационном порядке.

Как следует из материалов дела, проведенной Управлением плановой выездной сплошной проверкой Фонда установлено, что по итогам трех аукционов Фонд 20.09.2017 и 27.09.2017 заключил с ООО "Медпост" три государственных контракта на общую сумму 9 718 799 руб. 20 коп. на поставку технических средств реабилитации: 80 100 впитывающих простыней, 75 770 подгузников для детей и 465 150 подгузников для взрослых.

В связи с нарушением ООО "Медпост" условий государственных контрактов Фонд 13.10.2017 и 16.10.2017 принял решения об одностороннем отказе от их исполнения, после чего контракты были расторгнуты.

Фонд 13.11.2017 и 16.11.2017 направил ООО "Гигиена Сервис мед", ООО "АСМ", ООО "Неомедика СПб", ООО "Наэль" предложения о заключении договоров на поставку названных технических средств реабилитации.

По результатам переговоров 15.11.2017 Фонд заключил с ООО "АСМ" десять договоров на 997 758 руб. 60 коп. на поставку впитывающих простыней и подгузников для детей, 23.11.2017 с ООО "Наэль" шесть договоров на 555 385 руб. 56 коп. на поставку подгузников для взрослых. Стоимость каждого договора составила менее 100 000 руб.

Управление, усмотрев в действиях Фонда уклонение от проведения публичных конкурсных процедур путем искусственного "дробления" одной закупки на несколько стоимостью до 100 000 руб. каждая, пришло к выводу о нарушении заявителем части 5 статьи 24 Закона N 44-ФЗ и статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон N 135-ФЗ).

Управление, установив также, что Фонд при обосновании начальной (максимальной) цены контракта на оказание услуг по санаторно-курортному лечению детей - инвалидов с заболеваниями систем нервной, костно-мышечной, кровообращения (номер извещения 0257100001418000053) применил тарифный метод, усмотрело в действиях Фонда нарушение статьи 22 Закона N 44-ФЗ.

Кроме того, Управление посчитало, что в пункте 3.3 проекта государственного контракта на поставку кресел-стульев с санитарным оснащением (номер извещения 0257100001417000249) Фонд не установил надлежащий срок оплаты оказанных услуг, чем нарушил положения части 13.1 статьи 34 Закона N 44-ФЗ.

В резолютивной части акта от 31.05.2018 N 5/44, составленного по итогам проверки, указано на нарушение Фондом части 6 статьи 22, пункта 1 части 1 статьи 33 и части 13.1 статьи 34 Закона N 44-ФЗ (пункт 1), невыдачу предписания об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок (пункт 2), передачу материалов проверки для проведения административного расследования (пункт 3) и для проверки по признакам нарушения статьи 16 Закона N 135-ФЗ (пункт 4).

Фонд, не согласившись с пунктами 1, 3, 4 акта, обратился в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Суды первой и апелляционной инстанций, согласившись с выводами Управления, изложенными в пунктах 1, 3, 4 акта, не усмотрев предусмотренной статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации совокупности условий, необходимой для признания оспариваемого ненормативного правового акта недействительным, отказали в удовлетворении заявленного требования.

Суд кассационной инстанции, изучив материалы дела, доводы кассационной жалобы, проверив правильность применения судами норм материального и процессуального права, приходит к следующим выводам.

В силу части 1 статьи 198, части 4 статьи 200 АПК РФ ненормативные правовые акты органов, осуществляющих публичные полномочия, могут быть признаны недействительными, если они не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы заявителя.

Согласно пункту 4 статьи 16 Закона N 135-ФЗ запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок.

Соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (пункт 18 статьи 4 Закона N 135-ФЗ).

Конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона N 135-ФЗ).

Признаками ограничения конкуренции являются сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации (пункт 17 статьи 4 Закона N 135-ФЗ).

Согласно частям 1 и 2 статьи 24 Закона N 44-ФЗ заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

В силу части 5 статьи 24 Закона N 44-ФЗ заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 данного Закона. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

В статье 93 Закона N 44-ФЗ предусмотрены случаи осуществления заказчиком закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) без использования конкретных способов определения поставщиков.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона N 44-ФЗ одним из таких случаев является осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании данного пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей.

Как верно указали суды, приведенная норма не содержит каких-либо ограничений по количеству договоров, цена которых не превышает 100 000 руб., в том числе заключенных на один товар с одним поставщиком в течение календарного периода (квартал, месяц, день).

Вместе с тем пункт 4 части 1 статьи 93 Закона N 44-ФЗ предусматривает для заказчика возможность заключения договоров на малые объемы, если проведение конкурентных процедур отбора нецелесообразно ввиду несоответствия стоимости закупки организационным затратам на ее проведение.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании статьи 93 Закона N 44-ФЗ носит исключительный характер и осуществляется в случаях отсутствия конкурентного рынка, невозможности либо нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для удовлетворения нужд заказчика.

Искусственное "дробление" одной закупки на несколько стоимостью до ста тысяч рублей каждая для исключения публичных процедур не соответствует целям заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

Исследовав и оценив представленные в дело доказательства, суды установили идентичность предмета всех заключенных Фондом с ООО "АСМ" и ООО "Наэль" договоров (поставка гигиенических средств - абсорбирующего белья).

Весь закупаемый Фондом товар относится к одному подклассу Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности и имеет код ОКПД 17.22.12.130 "Изделия санитарно-гигиенического назначения прочие из бумажной массы, бумаги, целлюлозной ваты и полотна из целлюлозных волокон".

Приняв во внимание идентичность предмета договоров (поставка гигиенических впитывающих средств), временной интервал, в течение которого они были заключены (в один день), суды пришли к правильному выводу, что фактически данные договоры образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную самостоятельными договорами для формального соблюдения ограничений (100 000 руб.), предусмотренных Законом N 44-ФЗ.

В результате достижения соглашения и заключения данных договоров ООО "АСМ" и ООО "Наэль" получили доступ к поставке товаров без участия в конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены контракта.

Заключение договора с единственным поставщиком и отсутствие конкурентных процедур отбора способствовало созданию преимуществ единственному поставщику и лишило других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, возможности реализовать свое право на заключение контракта.

Действия Фонда и ООО "АСМ" и ООО "Наэль" по заключению договоров без проведения конкурентных процедур отбора привели к реальному устранению конкуренции на рынке поставки данных товаров.

Суды признали доказанным, что спорный товарный рынок конкурентный, имеются иные организации, оказывающие услуги по поставке впитывающих гигиенических средств (Колпинская местная организация Санкт-Петербургской городской организации Общероссийской общественной организации "Всероссийское общество инвалидов", индивидуальный предприниматель Маматказин Руслан Ринатович, ООО "Дельрус-Псков", ООО "Спецторг" и др.), чьи права в результате заключения договоров с единственным поставщиком были нарушены.

Препятствий для своевременного проведения конкурентных процедур суды не установили.

Довод Фонда об обратном оценен судами и отклонен.

Как правильно отметили суды, даже с учетом десяти дней, необходимых для вступления в силу решений Фонда от 13.10.2017 и 16.10.2017 об одностороннем отказе от исполнения контрактов с ООО "Медпост", заказчик располагал достаточным временем на проведение закупки необходимых товаров путем запроса котировок.

При таких обстоятельствах вывод судов о нарушении Фондом части 5 статьи 24 Закона N 44-ФЗ и статьи 16 Закона N 135-ФЗ является правильным.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 64 Закона N 44-ФЗ документация об электронном аукционе наряду с информацией, указанной в извещении о проведении такого аукциона, должна содержать наименование и описание объекта закупки и условия контракта в соответствии со статьей 33 данного Закона, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

В соответствии со статьей 22 Закона N 44-ФЗ начальная (максимальная) цена контракта и в предусмотренных этим Законом случаях цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов: 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); 2) нормативный метод; 3) тарифный метод; 4) проектно-сметный метод; 5) затратный метод (часть 1). Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Использование иных методов допускается в случаях, предусмотренных частями 7 - 11 данной статьи (часть 6).

Тарифный метод применяется заказчиком, если в соответствии с законодательством Российской Федерации цены закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта определяются по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги (часть 8 статьи 22 Закона N 44-ФЗ).

В рассматриваемом случае стоимость услуг на санаторно-курортное лечение государственному регулированию (установлению тарифа) не подлежит.

В обоснование применения тарифного метода для установления начальной (максимальной) цены контракта при проведении электронного аукциона на право заключения контракта на оказание услуг по санаторно-курортному лечению детей - инвалидов (номер извещения 0257100001418000053) Фонд сослался на приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 02.02.2018 N 53н "О внесении изменения в пункт 1 приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15 декабря 2017 N 850н "О стоимости одного дня пребывания в санаторно-курортных организациях граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в 2018 году".

Вместе с тем, как правильно указали суды, этот приказ, изданный в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 29.12.2004 N 864 "О порядке финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг", не устанавливает тарифа на санаторно-курортное лечение, а определяет лишь размер финансирования (лимит) на реализацию социальных задач.

Таким образом, вывод о нарушении Фондом, применившим тарифный метод при определении начальной (максимальной) цены контракта, требований части 6 статьи 22 Закона N 22-ФЗ является верным.

Довод подателя кассационной жалобы о том, что антимонопольный орган, оценив его действия по избранию метода определения начальной (максимальной) цены контракта на предмет ее соответствия законодательству, вышел за рамки своих полномочий, был предметом оценки судов и правомерно отклонен.

Действительно, в силу пункта 3 части 8 статьи 99 Закона N 44-ФЗ контроль в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта отнесен к компетенции органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Между тем в оспариваемом акте Управления отсутствует вывод относительно обоснования заказчиком начальной (максимальной) цены контракта, а сделаны лишь выводы относительно правильности примененного метода определения такой цены.

Таким образом, суды правильно посчитали, что Управление обоснования заказчиком начальной (максимальной) цены контракта не проверяло, установленную Фондом цену контракта не исследовало, ограничившись анализом аукционной документации, из которой прямо следовало, что цена установлена с использованием тарифного метода.

Следовательно, в данном случае Управление не вышло за рамки предоставленных ему полномочий.

Ссылку заявителя на неустановление антимонопольным органом завышения/занижения начальной (максимальной) цены контракта или ограничения количества участников закупки суды отклонили, поскольку она не имеет правового значения для рассмотрения настоящего спора, не влияет на квалификацию выявленного нарушения и не опровергает выводов Управления об избрании Фондом ненадлежащего способа (метода) обоснования цены контракта.

Из материалов дела также следует, что Фондом 27.12.2017 был объявлен аукцион в электронной форме на право поставки кресел-стульев с санитарным оснащением в 2018 году (номер извещения 0257100001417000249); к участию в закупке допускались только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации.

В соответствии с частью 13 статьи 34 Закона N 44-ФЗ (в редакции, действовавшей на дату проведения данного аукциона) в контракт включается обязательное условие о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки.

Частью 13.1 статьи 34 Закона N 44-ФЗ установлено, что срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта должен составлять не более тридцати дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, предусмотренного частью 7 статьи 94 Закона N 44-ФЗ, за исключением случая, указанного в части 8 статьи 30 данного Закона, а также случаев, когда Правительством Российской Федерации в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства установлен иной срок оплаты.

Согласно части 8 статьи 30 Закона N 44-ФЗ в случае, если в извещении об осуществлении закупки установлены ограничения в соответствии с частью 3 этой статьи, в контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение пятнадцати рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке, предусмотренного частью 7 статьи 94 Закона N 44-ФЗ.

Суды установили, что исходя из пункта 3.3 проекта государственного контракта и конкурсной документации платежи по Контракту осуществляются заказчиком в валюте Российской Федерации безналичным расчетом - путем перечисления денежных средств на расчетный счет поставщика в течение 10 банковских дней со дня подписания заказчиком акта о поставке товара в пользу граждан в целях их социального обеспечения (приложение N 4) и подтверждающих документов, перечисленных в пункте 3.2 Контракта.

Вместе с тем понятие "банковский день" не предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Таким образом, действия заказчика, не установившего надлежащий срок оплаты оказанных услуг, правомерно расценены Управлением как нарушающие часть 13.1 статьи 34 Закона N 44-ФЗ.

Довод подателя кассационной жалобы о том, что в данном случае необходимо руководствоваться положениями главы 11 Гражданского кодекса Российской Федерации и исчислять срок исполнения обязательства в календарных днях, оценен судами и отклонен, поскольку в силу прямого указания части 8 статьи 30 Закона N 44-ФЗ срок оплаты должен исчисляться в рабочих днях.

При таких обстоятельствах суды, придя к правильному выводу о том, что оспариваемые пункты акта проверки соответствуют законодательству, не нарушают прав и законных интересов заявителя, отказали в удовлетворении заявленных требований.

Все приведенные в кассационной жалобе доводы сводятся к изложению обстоятельств дела, которые были предметом исследования и оценки судов, что не свидетельствует о допущении ими нарушений норм материального и процессуального права.

Несогласие подателя кассационной жалобы с установленными по делу обстоятельствами и оценкой судами доказательств не является основанием для отмены обжалуемых судебных актов.

Поскольку фактические обстоятельства, имеющие существенное значение для дела, установлены судами на основе полного и всестороннего исследования имеющихся в деле доказательств, нормы материального и процессуального права не нарушены, у суда кассационной инстанции отсутствуют основания для отмены обжалуемых судебных актов.

Руководствуясь статьей 286, пунктом 1 части 1 статьи 287 и статьей 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд Северо-Западного округа

постановил:

решение Арбитражного суда Псковской области от 26.11.2018 и постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.03.2019 по делу N А52-3340/2018 оставить без изменения, а кассационную жалобу государственного учреждения - Псковского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации - без удовлетворения.

Председательствующий

С.В.СОКОЛОВА

Судьи

Е.Н.АЛЕКСАНДРОВА

Е.С.ВАСИЛЬЕВА